

SPOR PUNE JURISDIKCIJE PREMA ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2010.

Mr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, asistentica
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

UDK: 35.077.2(497.5)(094)
Ur.: 24. studenoga 2010.
Pr.: 16. veljače 2011.
Pregledni znanstveni rad

Sažetak

Cilj je ovog rada pridonijeti znanstvenoj obradi kompleksne problematike upravnog spora pune jurisdikcije. Idući ovim putem ukazalo se na povijesni razvoj upravnog spora pune jurisdikcije, nastojalo se utvrditi društveno-političke uvjete i uzroke za uvođenje upravnog spora pune jurisdikcije, karakter i svrhu ovog instituta te upozoriti na probleme koji se mogu pojaviti u primjeni ovog pravnog sredstva, nakon čega su se uopćila određena iskustva sudske prakse i iz toga izveli određeni teoretski sudovi. Posebna je pozornost posvećena upravnom sporu pune jurisdikcije u francuskom pravu, kao zemlji u čijem pravnom poretku upravni spor pune jurisdikcije već stoljećima nalazi svoje mjesto. Naime, izraz „upravni spor pune jurisdikcije“ svoju je zavičajnost i stekao u Francuskoj. Može se smatrati da je upravo Francuska razvila upravni spor pune jurisdikcije u kontinentalnom krugu.

Izraze „puna jurisdikcija“ i „puni spor“ treba koristiti kao sinonime jer oba podrazumijevaju da spor vodi sudac koji u potpunosti vrši svoju sudačku funkciju, a pritom ima na raspolaganju sva sredstva koja suci uobičajeno koriste. Riječ je o sporu koji je oprečan, u kojemu su sudske ovlasti značajne, a postupovni režimi vrlo raznoliki. Složene su teme kojima se bavi, kao i pitanja upućena sudu. Složenost tema koje se mogu pojaviti u sporu pune jurisdikcije posljedica je njihovoga velikog broja i raznolikosti. Raznorodnost područja spora pune jurisdikcije ne dopušta sastavljanje iscrpnoga popisa te vrste spорова.

Ključne riječi: upravni spor pune jurisdikcije, Zakon o upravnim sporovima iz 2010.

1. UVOD

Stupanj u kojem je upravnosudska zaštita zajamčena te koliko se ona obavlja, ključni je element pri ocjeni svakog modernoga pravnog sustava. U svezi s tim i Europska unija pridaje izuzetnu važnost upravnom sudovanju, jer se primjena velike većine europskoga prava nalazi u nadležnosti upravnih sudova. Zato se danas upravni sudac suočava s brojnim izazovima (na početku XXI. stoljeća),¹ osobito onima koji se odnose na sve veću ulogu prava i sudske prakse Europske unije u nacionalnom pravu te više povezanosti s međunarodnim pravom. S tim u vezi povezana je i modernizacija upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, koja povezana s modernizacijom upravnog postupanja² predstavlja bitnu komponentu reforme hrvatske državne uprave.

Sudska kontrola uprave u Republici Hrvatskoj obavlja se u upravnom sporu.³ Sadašnji hrvatski Zakon o upravnim sporovima temelji se uglavnom na Zakonu o upravnim sporovima bivše Jugoslavije iz 1952., dopunjenom i izmijenjenom 1965., te Zakonu o upravnim sporovima iz 1977. godine.

U hrvatski pravni sustav 1991. godine preuzet je Zakon o upravnim sporovima u tekstu iz 1977. i odmah izmijenjen, a 1992. dva je puta dopunjavan.

Kada se analiziraju odredbe Zakona o upravnim sporovima, koje su mjerodavne za postupak pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, postavlja se pitanje može li se Upravni sud, kada odlučuje po pravilima o upravnom sporu, smatrati sudom u smislu odredbe članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁴

1 Tako, primjerice, Državni savjet (Francuska) odvažio se, u početku oprezno, poslije sve žešće, provoditi takav nadzor usklađenosti koji ga je doveo do toga da ne samo zabranjuje primjenu zakona zbog suprotnosti s ugovorom, nego i osudi državu za naknadu štete koja je proizašla iz takvog zakona, osobito kada je zakonodavac zanemario ciljeve neke direktive zajednice. To ga je dovelo do toga da sam tumači ugovor, što je do tada bio posao ministra vanjskih poslova. Državni savjet po službenoj dužnosti kontrolira rad parlamenta u pogledu međunarodnog prava. Sauvé, Jean-Marc, *Réforme la justice administrative*, AJDA, Paris, 2007., str. 121.

2 Zakon o upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09.

3 Upravni spor, djelo francuske upravnopravne prakse i teorije, izvršio je snažan utjecaj na formiranje, tzv. kontinentalnog sustava sudske kontrole rada uprave. U Francuskoj se smatra da je uprava jedan poseban institut koji mora biti uređen posebnim pravom, a to posebno pravo primjenjuje autonomno sudstvo. Iskustvo, francuskih i drugih zemalja, pokazuje da je kontrola koju vrši upravno sudstvo mnogo dublja, energičnija i smjelija od one koju vrše redovni sudovi. Ako se izuzmu kritike koje se sporadično javljaju, u Francuskoj danas postoji široki konsenzus, bez obzira na političke grupe, da se zadrži sustav koji se dokazao, koji je bio preuzet u određenom broju drugih zemalja i koji još uvijek predstavlja predmet velikog interesa. To ne znači da je ovaj sustav savršen; postoje praznine, slabosti, nedostaci, pa su poboljšanja neophodna, prije svega u okviru sustava kakav jest. Francuska teorija je potpuno podložna ideji upravnog sudstva. Bigot, Grégoire, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789.*, PUF, Paris, 2002., str. 15.

4 Republika Hrvatska ratificirala je Konvenciju 5. studenoga 1997. godine, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97. od 28. listopada 1997. Europska konvencija za zaštitu ljudskih je pravni akt Vijeća Europe (1949.) o zaštiti sloboda i prava donesen u Rimu 4. studenog 1950. godine. Originalna verzija, sastavljena na engleskom i francuskom jeziku i

Nakon uvida i raščlambi odgovarajućih odredbi važećeg Zakona o upravnim sporovima, prema mišljenju Ustavnog suda Republike Hrvatske koje je izraženo u odluci Ustavnog suda br. U – I – 745 / 1999 od 8. studenog 2000. godine, kojom je odlukom Ustavni sud pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukinuo neke odredbe Zakona o izvlaštenju, Upravni sud nije sud pune jurisdikcije.⁵ Ovo se posebno odnosi na odredbe o ovlastima suda da samostalno utvrđuje činjenično stanje te, u svezi s time, provede usmenu raspravu.⁶

U postupku pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji upravno se sudovanje suočava s novim izazovima – usklađivanjem (harmoniziranjem) postupovnih pravila s *acquis communautaire*. *Pred upravnim sudovanjem postavljaju se novi zahtjevi radi postizanja europskih standarda, koji se najprije odnose na: reduciranje zaostataka u rješavanju, pravo suda da u svakom sporu utvrđuje činjenično stanje, pravo suda da provede usmenu raspravu, kako radi utvrđivanja činjeničnog stanja, tako i radi zaštite prava stranaka, pravo stranke na ulaganje žalbe na presudu upravnog suda, zbog čega ujedno nastaje i potreba za višestupnjevitošću sudovanja, učinkovitosti sudskih postupaka i skraćivanje postupka.*

Treba imati na umu da je uloga hrvatske državne uprave u postupcima usklađivanja, ali i kasnije implementacije preuzetih rješenja, važna i zahtjevna te je valjalo stvoriti preduvjete i poduzeti niz mjera za što učinkovitije institucionalno i funkcionalno provođenje reformskih zahvata. Pitanje je u svakom trenutku, s jedne strane, što je Republika Hrvatska u stanju ostvariti od onoga što bi bilo poželjno. A s druge, što odgovara hrvatskim posebnim prilikama, specifičnom povijesnom putu, pa i dugoročnim interesima. Mišljenja smo da samo postojanje posebnog i razvijenog upravnog spora pune jurisdikcije znači prednost, jer se u novije vrijeme

objavljena pod nazivom Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, stupila je na snagu 3. rujna 1953. godine. Prve potpisnice Konvencije bile su: Belgija, Danska, Francuska, Njemačka, Irska, Italija, Island, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Turska i Velika Britanija.

- 5 Izmjenama Zakona o izvlaštenju iz 2001. zakonodavac je proširio spor pune jurisdikcije u vezi s izvlaštenjem, ali je rješavanje tih sporova stavljeno u nadležnost županijskih sudova.
- 6 Što se tiče utvrđivanja činjeničnog stanja, Upravni sud ih u pravilu ne utvrđuje, već prema odredbi stavka 1. članka 39. važećeg ZUS-a, rješava spor na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Vežanost upravnog suda na činjenično stanje u upravnom postupku primjereno je temeljnoj karakteristici upravnog spora kao spora o zakonitosti upravnog akta. Potrebno je napomenuti da samo u nekoliko zakonom predviđenih situacija Upravni sud može, ako se na to odluči i sam utvrđivati činjenično stanje. Tako prema odredbi stavka 3., članka 39. važećeg ZUS-a Upravni sud može sam utvrđivati činjenično stanje i na njegovoj podlozi donijeti presudu, odnosno rješenje: ako bi poništenje osporenog upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležnog tijela izazvalo za tužitelja štetu koja bi se teško mogla popraviti ili ako je na temelju javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očito da je činjenično stanje drugačije od onoga utvrđenog u upravnom postupku, ili ako je u istom sporu već jednom poništen upravni akt, a nadležno tijelo nije postupilo po presudi. Upravni sud, također i u slučaju, tzv. „šutnje administracije“, imao je priliku, ako se odluči uvažiti tužbu i presudom riješiti upravnu stvar (umjesto da vrati predmet tuženoj strani i odrediti u kojem smislu ima donijeti rješenje), samostalno utvrditi činjenično stanje (članak 42. stavak 5. ZUS-a).

spomenuto smatra gotovo nužnim da bi upravno sudovanje i sudska kontrola bila kvalitetna.

To su bili ključni razlozi zašto je Hrvatski sabor 29. siječnja 2010. godine donio novi Zakon o upravnim sporovima, objavljen u Narodnim novinama br. 20/2010 od 12. veljače 2010., a stupit će na snagu 1. siječnja 2012. godine.⁷ Taj relativno dugi *vacatio legis* posljedica je potrebe da se stvore organizacijske, funkcionalne i normativne pretpostavke kako bi se taj zakon mogao primjenjivati.

2. POVIJESNI RAZVOJ UPRAVNOG SPORA PUNE JURISDIKCIJE

Određujući upravni spor kao spor o zakonitosti upravnog akta donesenog u pojedinačnoj upravnoj stvari, Zakon o upravnim sporovima ne isključuje kao oblik upravnog spora i spor pune jurisdikcije. Poznato je da je upravni spor pune jurisdikcije, uz spor o zakonitosti upravnog akta kao pravilo hrvatskog upravnog spora, uveden Zakonom o upravnim sporovima iz 1952. godine, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 1965. godine te Zakonom o upravnim sporovima iz 1977. godine.

Zakonom o upravnim sporovima iz 1965. godine ovaj je institut dobio novi značaj i proširena je mogućnost njegove primjene u upravnom sudovanju. To je učinjeno dopunom ranijeg članka 40. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima iz 1952. godine, koja se sastojala u tome da upravni sud u upravnom sporu, u svim vrstama materija, može donijeti odluku koja zamjenjuje upravni akt, a ne samo u stvarima iz socijalnog osiguranja kako je to ranije bilo.⁸

Nema sumnje da je zakonodavac imao *jake razloge* kada je u Zakon o upravnim sporovima unio jednu takvu odredbu. To pogotovo 1965. godine, kada je proširio broj slučajeva u kojima se mogla donijeti sudska odluka koja je neposredno rješavala spor, odnosno samu upravnu stvar i kada nije postavio nikakva ograničenja s obzirom na vrstu materije, kako je to bilo prema Zakonu o upravnim sporovima iz 1952. godine.⁹

Zakonom o upravnim sporovima iz 1952. godine sud je bio ovlašten svojom odlukom riješiti spor odnosno samu upravnu stvar u stvarima socijalnog osiguranja i to kada je osporeno rješenje trebalo poništiti, a podatci upravnog postupka su davali pouzdanu osnovu za donošenje jedne ovakve sudske odluke.

Zakon o upravnim sporovima iz 1952. godine¹⁰ propisivao je da se u upravnom

7 Stupanjem na snagu novog Zakona o upravnim sporovima prestat će i potreba postojanja rezerve na čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

8 V. U. Dokumentacija Savezne skupštine, Obrazloženje prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima – AS. Br. 348 od 23. ožujka 1965. godine u kome na str. 16. i 17. piše sljedeće: „Po važećem Zakonu sud u upravnom sporu može meritorno riješiti samu upravnu stvar samo u stvarima socijalnog osiguranja“.

9 Te razloge – jačanje zakonitosti, veću zaštitu prava građana i sl. – nije ni potrebno navoditi.

10 Zakon o upravnim sporovima učinio je izvjesna odstupanja od pravila propisana u članku 6. po kome je predmet spora upravni akt donesen u pojedinačnoj upravnoj stvari. ZUS je propisao

sporu može tražiti povrat stvari oduzete izvršenjem nezakonitog rješenja ili naknadu štete nanесene izvršenjem tog rješenja, kao i ovlaštenje suda da riješi i samu stvar presudom kada je donesen upravni akt protivno presudi, ili da donese rješenje u izvršenju presuda kada to propusti izvršiti nadležno tijelo uprave. To su svi oblici spora pune jurisdikcije. Bilo bi pogrešno zaključiti da je upravni spor, prema Zakonu o upravnim sporovima iz 1952. godine, bio po pravilu samo spor o zakonitosti upravnog akta. Istina, on je to bio u praksi, ali praksu stvaraju sudovi.¹¹ Pitanju upravnog spora pune jurisdikcije dosta je mjesta u svojim teorijskim radovima posvetio profesor Ivančević. Ovaj institut on je razmatrao iz raznih kutova. Analizirajući Zakon o upravnim sporovima iz 1952., utvrdio je postojanje četiriju oblika spora pune jurisdikcije.¹²

Od 1965. godine sud je takvo ovlaštenje imao u svim materijama iz upravnog spora, a ne samo u stvarima iz socijalnog osiguranja. To je ono što je predstavljalo bitnu, kvalitativnu i kvantitativnu novinu u upravnom sporu od 1965. godine, sud može, u svakom sporu, kada bi osporeno rješenje trebalo poništiti, riješiti samu upravnu stvar onda kada podatci upravnog postupka pružaju za to dovoljno osnova. Pri tome, jedva da je i potrebno reći da je do toga moglo doći samo onda kad poništenje upravnog akta ne dolazi u obzir zbog povrede pravila postupka, koja odlukom suda u takvom slučaju ne može biti otklonjena, već kada nema bitnih povreda pravila postupka, kada je na utvrđeno stanje stvari, koje se pokazuje potpunim i pravilnim, pogrešno primijenjen materijalni zakon.

Profesor Krbek je smatrao da je već prema Zakonu o upravnim sporovima iz 1952. godine postojala „*imperativna dikcija*“ zakona da bi sud „*morao riješiti upravnu stvar ako poništi upravni akt i ako ima pouzdane podatke*“. Istini za volju, ovo se mišljenje nije odnosilo na slučajeve u kojima je nadležno tijelo imalo mišljenje protivno shvaćanju suda ili odbijalo donijeti akt u izvršenju presude, ali nije imalo smetnju da se spomenuto primijeni i na slučaj koji je imao u vidu propis

oblik upravnog spora u pojedinačnim slučajevima iz upravne materije, odnosno iz određene materije u kojima nije donesen prethodni upravni akt. To je npr. spor zbog šutnje uprave, kao i spor za naknadu štete ili povrat oduzetih stvari izvršenjem nezakonitog upravnog akta.

- 11 Zakon o upravnim sporovima iz 1952. godine, članak 8: „Upravni spor ne može se voditi: 1) u stvarima sudske i arbitražne uprave, izuzev akata o službeničkim i radnim odnosima; 2) u disciplinskim stvarima državnih službenika i radnika, ukoliko zakonom nije drugačije određeno; 3) u stvarima prekršaja o kojima po zakonu rješava u drugom stepenu sudac za prekršaje ili vijeće za prekršaje; 4) u stvarima o kojima je rješavala Narodna skupština FNRJ, narodna skupština narodne republike, ili njihovi prezidijumi; 5) u stvarima o kojima se po izričitoj odredbi zakona ne može voditi upravni spor. U stvarima predviđenima u toč. 1., 2., 3. i 5. prethodnog stava može se voditi upravni spor kad je državni organ pri donošenju upravnog akta prekoračio granice nadležnosti.“
- 12 Prvi je slučaj u vezi s načelom obveznosti sudskih presuda u sporovima o zakonitosti. Drugi je slučaj spora pune jurisdikcije poseban oblik pravne zaštite, koju Zakon pruža građanima, kad upravno tijelo šutnjom otklanja rješavanje stranaka. Treći je slučaj spora pune jurisdikcije rješavanje dvaju građanskopravnih pitanja. Četvrti slučaj spora pune jurisdikcije reguliran je u stvarima socijalnog osiguranja kao posebna olakšica strankama. Više o tome: Ivančević, Velimir, *Upravni spor pune jurisdikcije s naročitim obzirom na član 40./3. Zakona o upravnim sporovima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 1953., str. 81 – 93.

članka 40. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima iz 1952. godine. Navedeno mišljenje, kako je već rečeno, iznio je profesor Krbek još 1962. godine, kada je takvo ovlaštenje suda bilo ograničeno s obzirom na vrstu materije o kojoj se vodi spor.¹³

Od značaja je i slučaj koji je imao u vidu propis članka 65. Zakona o upravnim sporovima iz 1952. godine, odnosno članka 64. Zakona o upravnim sporovima iz 1965. godine – kada nadležno tijelo ne donese rješenje u izvršenju presude u roku od 30 dana, ni u roku od daljnjih 7 dana nakon što je sud zatražio obavještenje o razlozima zbog kojih upravni akt nije donesen u propisanom roku. Ako razlozi nisu opravdani, sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela. Dok se kod slučaja iz članka 64. Zakona o upravnim sporovima iz 1952. godine, odnosno članka 63. Zakona o upravnim sporovima iz 1965. godine, – kada je donesen novi akt, protivno primjedbama i pravnom shvaćanju presude – kao i kod slučaja iz članka 40. stavka 3., odnosno članka 42. stavka 3., predviđa da će sud, po pravilu, donijeti akt, odnosno presudu koja zamjenjuje upravni akt, dotle u slučaju iz članka 65., odnosno članka 64. stoji imperativna odredba : “.....sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela“. To znači da u ovom slučaju nije bilo ostavljeno sudu na volju hoće li ili ne donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela uvijek kada je to moguće.

Iz prethodnih redova može se već vidjeti kako su stale stvari s praktičnim korištenjem suda u upravnom sporu. Jesu li sudovi i tada u dovoljnoj mjeri koristili ta svoja ovlaštenja? Može se slobodno reći da do danas toga nije bilo u potrebnoj mjeri.

Ako se izuzme spor zbog „šutnje uprave“, Zakon o upravnim sporovima je do 1965. godine propisivao mogućnost spora pune jurisdikcije u dva slučaja po materiji, a u dva slučaja po svim upravnim materijama. Članak 40. st. 3. propisivao je spor pune jurisdikcije u materiji socijalnog osiguranja, a odredbom stavka 4. istog članka, u stvarima naknade štete i povrata oduzetih stvari. Zakonodavac je u tim slučajevima primijenio klauzule enumeracije, točno nabrojivši koje slučajeve sud može raspraviti u sporu pune jurisdikcije. Spor pune jurisdikcije po članku 64. i 65. bio je moguć u svim stvarima pod uvjetom propisanim odredbama spomenutih članaka. Zakon o upravnim sporovima iz 1952. godine već je na samom početku propisao šire mogućnosti za spor pune jurisdikcije od Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima,¹⁴ od koga je preuzeo neka rješenja. Naime, ovaj je Zakon propisivao, samo u članku 43., mogućnost da Državni savjet donese rješenje umjesto tijela uprave u izvršenju presude. Zakon o upravnim sporovima nije stao na tom obimu spora pune jurisdikcije. Razlozi bolje i brže zaštite subjektivnih prava nametali su potrebu preispitivanja pojedinih rješenja iz Zakona o upravnim sporovima, u prvom redu obima spora pune jurisdikcije.

13 Vidi: Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave, knjiga III*, Birozavod, Zagreb, 1962., str. 362.

14 Vidi: članak 43. Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima od 12. svibnja 1922. godine, Službene novine b. III od 22. svibnja 1922. godine.

Donošenjem Osnovnog zakona o prekršajima (1965. godine)¹⁵ uvedena je sudska zaštita protiv presuda vijeća za prekršaje, s ograničenjem u pogledu vrste i visine izrečene kazne. Ovu zaštitu pružaju sudovi nadležni za upravne sporove, i shodno primjeni pravila Zakona o upravnim sporovima poništavaju ili mijenjaju presude vijeća za prekršaje. Ovakve sporove francuska doktrina klasificira u upravne sporove još od vremena kada ih je *Laferrière* kao upravne sporove razvrstavao u sporove o prekršaju ili represivne sporove. Međutim, prema hrvatskoj praksi i doktrini ovakav spor se ne smatra upravnim sporom jer se odredbe Zakona o upravnim sporovima primjenjuju shodno, a ne neposredno, ali i predmet spora nije upravni akt nego presuda vijeća za prekršaje.

Prva izmjena Zakona o upravnim sporovima došla je kao posljedica usuglašavanja ovog zakona s Ustavom SFRJ od 1963. godine.¹⁶ Ustav je utvrdio upravni spor kao oblik sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata kojim se odlučuje o pravima i interesima pojedinaca, pravnih osoba i drugih subjekata prava.¹⁷ Na taj je način upravni spor kao pravna ustanova prerastao iz zakonske u ustavnu kategoriju.

Usuglašavanje s Ustavom bila je prilika i povod da se izvrši analiza javne rasprave, koja je organizirano vođena nekoliko godina, o problemima koji su nastali u praksi primjenom Zakona o upravnim sporovima. Rasprava je obuhvatila niz pitanja i to: decentralizaciju upravnog spora spuštanjem pravosnažne nadležnosti na okružne sudove i proširivanje opsega spora pune jurisdikcije, kao i proširivanje upravnog spora na sve upravne akte bez obzira na donositelja akta.

U obrazloženju Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima AS br. 348 od 23. ožujka 1965. godine, uz članak 16. navedeno je sljedeće: „Po važećem Zakonu sud u upravnom sporu može meritorno riješiti samu upravnu stvar samo u stvarima socijalnog osiguranja. Izmjenom koja se predlaže daje se sudu šire ovlaštenje u pogledu meritornog rješavanja same upravne stvari. Drugačije rečeno, ovom dopunom, u odnosu na važeći Zakon ustvari se proširila puna jurisdikcija na sve upravne stvari, razumije se, pod uvjetom da postoje uvjeti za meritorno rješavanje same stvari.“ Odredbom članka 16. Zakona o izmjenama i dopunama izmijenjena je odredba stavka 3. članka 40. koja je glasila : „Kada se radi o stvari socijalnog osiguranja, a sud nađe da se osporeni akt ima poništiti, presudom će riješiti i samu stvar ako podaci postupka pružaju pouzdanu osnovu za to.“ Poslije izmjene ove odredbe i sistematici pročišćenog teksta Zakona o upravnim sporovima, odredba stavka 3. članka 42. je glasila: „Kad sud nađe da se osporeni upravni akt ima poništiti, može, ako priroda stvari to dozvoljava i ako podaci postupka pružaju pouzdan osnov za to, presudom riješiti samu stvar. Takva presuda u svemu

15 Službeni list SFRJ, br. 26 iz 1965. godine.

16 Službeni list SFRJ, br. 14 iz 1963. godine.

17 Odredba članka 159. Ustava glasi: „O zakonitosti pojedinačnih akata kojima državni organi ili organizacije koje vrše javna ovlaštenja rješavaju o pravilima ili obavezama odlučuje sud u upravnom sporu, ako za određenu stvar nije predviđena druga sudska zaštita. Samo saveznim zakonom može se izuzetno, u određenim vrstama upravnih stvari isključiti upravni spor.“

zamjenjuje poništeni akt.“ Odredbe članka 42. preuzete su u cjelini Zakonom o upravnim sporovima iz 1977. godine.¹⁸ U Zakonu o upravnim sporovima iz 1977. nema nekih važnijih novina u svezi s ovlastima sudova u upravnom sporu.¹⁹ Ovo je tekst koji je utvrđen prilikom revizije Zakona o upravnim sporovima i njegova usuglašavanja 1965. godine s Ustavom SFRJ od 1963. godine.

Navedenom izmjenom upravni je spor znatno poboljšán, propisano je pravno sredstvo kojim sud uvijek može prekinuti igru permanentnog rješavanja stvari bez odluke. Izmjena ovlaštenja suda da sam raspravi upravnu stvar, pod uvjetom da upravna stvar postoji, utvrđuje sam sud od slučaja do slučaja. Spor pune jurisdikcije proširen je na sve upravne stvari. Ovlaštenje suda da svojom odlukom supstituirá upravni akt i da riješi samu upravnu stvar nije više ograničeno samo na određenu stvar. Ono je preraslo u opće ovlaštenje. Određena ograničenja koja su propisana bitno ne utječu na opći karakter ovlaštenja s gledišta pravnog reguliranja. Naime, može se naći malo stvari čija priroda neće dozvoliti sudu da donese meritornu odluku; ako sud ne raspolaže podacima za rješavanje stvari, on ih uvijek može osigurati u okviru svojih ovlaštenja i na način propisan Zakonom o upravnim sporovima. Ako je potrebno, može održati javnu raspravu ili na drugi način utvrditi činjenično stanje.

Upravnom sporu, a posebno sporu pune jurisdikcije povećani su opseg i širina. Spor pune jurisdikcije, u odredbi članka 42. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima, određen je generalnom klauzulom.

Odredba stavka 3. članka 42. Zakona o upravnim sporovima značila je poboljšanje efikasnosti upravnog spora i s gledišta ubrzanja sudskog postupka, ozbiljnu mogućnost da se postupak pred sudom skрати, a pružala je realne mogućnosti da se ubrza čitav proces ostvarivanja pojedinačnih prava građana. To je, bez sumnje, bio krupan korak u rješavanju akutnih problema pravosuđa i doprinos većoj efikasnosti suda.

3. UPRAVNI SPOR PUNE JURISDIKCIJE

Treba naglasiti kako se upravni spor zbog svoje uloge u zaštiti objektivne zakonitosti i subjektivnih prava građana, stalno nalazi u središtu zanimanja pravne teorije te su se kao posljedica širokog teorijskog razmatranja (osobito u Francuskoj, Njemačkoj i Austriji) izdiferencirale određene (različite) vrste upravnih sporova oblikovane prema određenim kriterijima. Njihovo sagledavanje važno je iz dva razloga: prije svega sagledavanje vrste upravnih sporova služi boljem razumijevanju karaktera i svrhe što je upravni spor ima. Drugo, podjela upravnih sporova na vrste omogućuje da se u generalnoj kategoriji upravnog spora povuku razlike između pojedinačnih vrsta sporova i tako jedna vrsta prema svojim karakteristikama odijeli od druge.

18 Vidi: članak 42. Zakona o upravnim sporovima (Službeni list SFRJ, br. 4/77)

19 Vidi: Medvedović, Dragan, *Povijesni razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, u objavi, str. 35.

U teoriji se upravni sporovi dijele na: spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije, objektivni i subjektivni, te prvotni i naknadni.²⁰ Sa stajališta problema koji je ovdje postavljen, a svakako i inače najbitnija, jest podjela na sporove o zakonitosti upravnog akta i sporove pune jurisdikcije.²¹ Rješavanje u sporu o zakonitosti je pravilo prema važećem Zakonu o upravnim sporovima. U ovom obliku spora sud ima ovlaštenje postupati samo kasatorno, tj. poništiti nezakoniti upravni akt. To su sporovi u kojima se uloga suda, prvotno, sastoji u tomu da ispita i utvrdi odnos upravnog akta prema samom zakonu, te način primjene zakona (materijalnog i formalnog) na stranku, odnosno njezin zahtjev. Tako je nadležnost suda u sporovima o zakonitosti utvrdio važeći Zakon o upravnim sporovima generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom. Iako je spor o zakonitosti za sustav hrvatskoga upravnog spora „tipičan“, spor pune jurisdikcije, kao „netipičan“, nije od manjeg značenja za sustav upravnog spora, pa ni za sam upravni spor uopće.

Sporu pune jurisdikcije se daje različit smisao, pa se često pod istim izrazom podrazumijevaju razni stvarni pojmovi. Zato je prije svega potrebno, kod termina upravnog spora pune jurisdikcije, pokazati u kojem se sve smislu, barem u kojem se glavnom smislu upotrebljava i što stvarno taj termin znači. Naravno da se javljaju razlike u shvaćanju pojedinih pravnih sustava različitih zemalja, već i u shvaćanju pojedinih perioda iste zemlje.²²

20 Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 491.

21 U francuskom upravnom pravu postoje različite kvalifikacije vrsta upravnih sporova. Tako je, primjerice, *Laferrière* ustanovio sistematiku sporova koju su koristili mnogi autori radi objašnjavanja upravnih sporova, modificirajući je manje ili više. Na temelju prirode i opsega ovlaštenja suda, promatrajući funkciju sudskog ovlaštenja izvršio je kvalifikaciju upravnih sporova u francuskom upravnom pravu. Na toj osnovi razlikuje četiri vrste upravnih sporova, a ta se kvalifikacija smatra klasičnom podjelom upravnih sporova (spomenuta kvalifikacija se održala do današnjeg dana): Spor o tumačenju, interpretaciji (*le contentieux de l'interprétation*) - u kome sud utvrđuje smisao akta. Represivni spor (*le contentieux de la répression*) - u kome se spriječava narušavanje zakona i pravnih pravila i štiti javni red. Spor o poništenju (*le contentieux de l'annulation*) - gdje je ovlaštenje suda svedeno samo na pravo poništenja nezakonitog akta uprave. Spor pune jurisdikcije (*le contentieux de pleine juridiction*) - u kome sud ima ovlaštenje punog sudovanja; mijenja ili zamjenjuje akt uprave svojom odlukom i po potrebi izvlači sve potrebne zaključke i novčane posljedice ako je prouzrokovana šteta. Takvi sporovi također uključuju i takozvane „specijalne sporove“, izborne sporove, fiskalne sporove, sporove oko mirovine, represivni spor (kazneni), itd. *Laferrière, Edouard, Traité de la juridiction administratif*, LGDJ, Paris, 1887 – 1888, Reprint, str. 12.

22 U francuskoj pravnoj teoriji predloženo je više vrsta klasifikacija. *J. M. Auby* i *R. Drago* – izvršili su klasifikaciju upravnih sporova na temelju zahtjeva koji se postavlja pred sud. Intenzitet ovlaštenja sadržana u odluci kojom se spor okončava mjerilo je za *Aliberta*. *Marcel Waline* vidi razliku između sporova s obzirom na: objekt tužbe, osnovu tužbe, odnosno po prirodi razloga na koji se tužba oslanja, na to koji je sud nadležan za suđenje, formi tužbe, odnosno po pravilima procedure koje vrijede za tužbu i rokove. *Bonnard* uzima za materijalno razlikovanje upravnih sporova, izostavljajući spor o prekršajima, dva elementa: predmet spora i sadržaj sudske odluke koja se donosi u upravnom sporu. *Jean Rivero* upravne sporove svrstava u četiri osnovne grupe: spor anulacije (*le contentieux d'annulation*), spor pune jurisdikcije (*le contentieux de pleine juridiction*), spor za tumačenje i ocjenu zakonitosti (*le contentieux d'interprétation et le contentieux de l'appréciation de la légalité*) i represivni

Spor pune jurisdikcije neodvojiv je, odnosno povezan je sa sporom o zakonitosti upravnog akta na način da se daje u nadležnost onim sudovima koji rješavaju u sporu o zakonitosti. Spomenuta dva spora zacijelo su dva najvažnija oblika upravnog spora. Pored teorijskog značaja ovo razlikovanje ima i praktični značaj, jer je i pravni režim ovih dvaju vrsta sporova različit. Istina, ta razlika može biti manja ili veća ovisno od pravne regulative. Svaki spor podređen je i određenoj proceduri. Smatra se da se razlike u proceduri s vremenom smanjuju, a određeni su autori prognozirali da će se procedure koje vrijede za ove dvije tužbe na kraju spojiti u jednu (za sada su sačuvali svoju autonomiju).²³

Presude u sporu o zakonitosti ne rješavaju stvarne probleme iz života, nego se ograničavaju na rješavanje apstraktno-pravnih pitanja zakonitosti i uslijed toga poprimaju formalistički karakter. Ako sud odlukom poništi nezakoniti akt, u pravilu on predmet ponovno vraća tuženom tijelu na ponovno rješavanje. Ako nadležno tijelo, opet, inzistira na svojim stajalištima, konačno rješenje upravne stvari može se odugovlačiti unedogled. Na taj način spor o zakonitosti postaje nedovoljno efikasan instrument zaštite prava stranaka, odnosno osiguranja zakonitosti rada uprave. Nije uvijek oportuno da sud poništava upravni akt i upućuje ga tuženom tijelu na ponovno odlučivanje, umjesto da sam riješi sporni odnos i tako osigura brzu i efikasnu pravdu. Zakonodavna rješenja, koja apsolutno podupiru upotrebu spora pune jurisdikcije, mogu samo uzrokovati još veću zbrku u upravnom sudstvu jer se zna da je spor o zakonitosti već dugo privilegirani instrument hrvatskoga upravnog suca.

Potrebno je priznati da upravni spor pune jurisdikcije može biti izvršno sredstvo učvršćivanja zakonitosti, gdje uprava opetovano griješi u istom predmetu, ne gledajući na druge, više pravno-tehničke prednosti. Čitav smisao sudskog nadzora treba tražiti u ideji da uprava ne može biti konačni sudac u vlastitoj stvari, odnosno u ideji da određene oblike nadzora nad djelovanjem uprave tehnički i pravno lakše i brže provode sudovi negoli tijela državne uprave. Unutar tih idejnih okvira mogu se i lakše razumjeti pojedinačni motivi kojima se hrvatski zakonodavac rukovodio pri reguliranju sporova pune jurisdikcije.

Spor pune jurisdikcije je tako nazvan jer sudac raspolaže proširenim ovlaštenjima koja mu dopuštaju ne samo da poništi akt, nego da donese i druge odluke u odnosu na upravu. Funkcija ili, možda bolje rečeno, misija suca u upravnom sporu pune jurisdikcije jest *zamijeniti* odluke zbog kojih je pokrenut spor svojim vlastitim odlukama, a koje su opravdano osporene i koje tako nadomještaju osporene. Sudac može novčano kazniti upravno tijelo te u potpunosti ili djelomice izmijeniti osporenu upravnu odluku.

Izraze „puna jurisdikcija“ i „puni spor“ treba koristiti kao sinonime jer oba podrazumijevaju da spor vodi sudac koji u potpunosti vrši svoju sudsku funkciju,

spor (*le contentieux de la répression*). Sporove razvrstane na izloženi način, *Rivero* grupira u objektivne i subjektivne sporove. Takvu klasifikaciju prihvaća i čitav niz istaknutih francuskih pravnih pisaca (*Jèze, Waline, Hebraud, Lampué, Michel Seiller i dr.*).

23 Chapus, René, *Droit du contentieux administratif*, 13 ed., Montchrestien, Paris 2006., str. 412.

a pritom na raspolaganju ima sva sredstva koja suci uobičajeno koriste. Riječ je sporu koji je oprečan, u kojemu su sudske ovlasti značajne, a postupovni režimi vrlo raznoliki. Složene su teme kojima se bavi, kao i pitanja upućena sudu. Složenost tema koje se mogu pojaviti u sporu pune jurisdikcije posljedica je njihovoga velikog broja i raznolikosti. Upravo zato što spor pune jurisdikcije obuhvaća toliko tematskih područja postupak nije ujednačen, odnosno postoji samo jedna stalnost, a to je puni opseg ovlasti suca. Naime, sama narav upravnog spora pune jurisdikcije najbolje se može razumjeti ako se pogleda koje su ovlasti suca koji vodi spor. Ovlaštenje suda je najevidentniji kriterij za razlikovanje spora o zakonitosti od spora pune jurisdikcije. U sporu pune jurisdikcije sudac raspolaže širim ovlaštenjima nego u sporu o zakonitosti, te se spor pune jurisdikcije po svojoj prirodi manifestira kao parnični spor. Sudac koji ima ovlasti pune jurisdikcije, poput suca u sporu o zakonitosti, može, primjerice, poništiti odluku i proglasiti ugovor nezakonitim. Također može, a isključivo on i ima te ovlasti, dosuditi naknadu štete, dodijeliti novčani iznos, naložiti rekonstrukciju ili rušenje, odlučiti o poništenju ili ponovnom održavanju izbora. Nadasve, što je posebno značajno, može izmijeniti prethodnu odluku u postupku koji se vodi i donijeti odluku kojom će zamijeniti odluku uprave. Tužitelj može sucu postaviti pitanja koja zadiru u srž upravnih stvari i gotovo staviti suca u hijerarhijski nadređen položaj u odnosu na upravu. Primjerice, mogao bi provjeriti je li ugovor izbalansiran, preinačiti neke klauzule, ustanoviti završetak nekih javnih radova ili opseg štete, ocijeniti da je bolje poništiti izbore, nego izokrenuti rezultate, ako je potrebno, odrediti treba li zbog zlouporabe propagande poništiti izbore ili ih naprotiv treba potvrditi jer je zlouporaba bila ograničenog opsega. Tako sud, ako ima upravni ugovor u kojem su ugrađene odredbe za nepoštivanje obveza (penali), preuzima na sebe da spomenute odredbe ublaži ili ih učini strožima. Tu postoji jedna bitna postupovna razlika u odnosu na spor o zakonitosti. Za razliku od potonjega, sudac koji ima ovlasti pune jurisdikcije može uzeti u obzir elemente za koje uprava legitimno nije morala znati u vrijeme kada su se sporne činjenice zbile, pa čak i činjenice koje tada nisu ni postojale, jer su jednostavno nastale nakon što je donesena pobijana odluka. Zapravo, sudac koji ima ovlasti pune jurisdikcije ne stavlja se u vrijeme donošenja upravnog rješenja, čak ni u vrijeme kada je pred njim pokrenut postupak, nego isključivo u trenutak kada sam donosi odluku. Štoviše, ako se u upravnom sporu pune jurisdikcije održi ročište i ako se tijekom vijećanja pojave nove činjenice, sudac bi trebao po službenoj dužnosti prekinuti vijećanje i otvoriti novu istragu kako bi se uzele u obzir nove činjenice i kako bi presuda točno odražavala situaciju na dan kada je donesena.

3.1. Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010.

Primjena upravnog spora pune jurisdikcije nije česta u dosadašnjoj praksi Upravnog suda Republike Hrvatske.²⁴ Koji su razlozi za to, teško je reći. Neki

²⁴ Premda sudska praksa nije formalni izvor prava, ipak je nužna onima koji primjenjuju pravo

od razloga su neprihvatanje mišljenja upravnog suda od upravnih tijela, problem diskrecijske ocjene, pa i samo zakonsko reguliranje u sporu pune jurisdikcije. Možda razlog leži u nastojanju suda da svojom odlukom ne rješava samu upravnu stvar. Tomu je opet razlog shvaćanje da se uloga suda u upravnom sporu, u pravilu, iscrpljuje u ocijeni zakonitosti osporenog rješenja, ali ne i da neposredno rješava jedan upravnopravni odnos. Ovakva situacija u sudskoj praksi ne znači da mogućnost meritornog odlučivanja suda treba eliminirati iz Zakona. Ona prije svega ukazuje na potrebu preformuliranja zakonskih odredbi u smislu preciznijih formulacija i povećanja stupnja obveznosti odlučivanja u sporu pune jurisdikcije, posebno u slučaju neizvršavanja sudskih presuda od upravnih tijela. Treba imati u vidu da se sud rukovodi principom materijalne istine, a ne principom *in dubio pro fisco*. Takva praksa može izazvati daljnje povećanje zaostataka, budući da upravna tijela ne moraju slijediti mišljenje iz presude Upravnog suda kada donese novi upravni akt o istoj upravnoj stvari. Tako Upravni sud može doći u situaciju da nekoliko puta odlučuje o istoj upravnoj stvari. Ne može se osporiti da je spor pune jurisdikcije neophodan izraz pravne zaštite fizičkih i pravnih osoba od djelovanja vlasti.

U hrvatskom sustavu čitav smisao sudskoga nadzora treba tražiti, s jedne strane, u ideji da uprava ne može biti konačan sudac u vlastitoj stvari, odnosno, s druge, u ideji da određene oblike nadzora nad djelovanjem uprave tehnički i pravno lakše i brže provode sudovi negoli tijela državne uprave. Unutar tih idejnih okvira mogu se i lakše razumjeti pojedinačni motivi kojima se hrvatski zakonodavac rukovodio pri reguliranju sporova pune jurisdikcije Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. godine. Postojanje posebnog i razvijenog upravnog spora pune jurisdikcije znači prednost, jer se u novije vrijeme spomenuto smatra gotovo nužnim da bi upravno sudovanje i sudska kontrola bili kvalitetni. Opća prednost takvog sustava leži u njegovoj jasnoći i mogućnosti da se, razmjerno dosta brzo, temeljito riješi pojedina upravna stvar.

Upravo zbog navedenih razloga Zakon o upravnim sporovima iz 2010. mijenja dugogodišnji koncept upravnog spora. Prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010., upravni sudovi imaju punu nadležnost nad utvrđivanjem činjeničnog stanja, a ne samo nad primjenom zakona te obveznost vođenja usmene rasprave na prvom stupnju sudovanja, uz iznimke propisane Zakonom. Zakon o upravnim sporovima iz 2010. omogućuje upravnim sudovima da utvrđuju činjenice i primjenjuju pravo. Tako se upravni sudovi više neće moći zadržavati samo na razmatranju je li u upravnom postupku počinjena bitna povreda postupovnih pravila, te je li materijalno pravilo primijenjeno pravilno, već će se morati upustiti i u utvrđivanje činjeničnog stanja. Kada upravni sudovi utvrđuju činjenično stanje, ubrzava se i rješavanje upravne stvari, što je često vrlo značajno za ostvarivanja prava stranke, odnosno za upravno djelovanje u javnom interesu. U sporovima pune jurisdikcije o procesnim i drugim pravilima formalnoga prava konačno se raspravlja upravnopravni odnos

pri razrješavanju pravnih problema. Uz to sudske odluke snagom argumentacije djeluju i na zakonodavna rješenja, upućuju na pravilnu primjenu prava u konkretnim slučajevima, upućuju na rješenja u dvojbenim slučajevima i pomažu pri interpretaciji propisa.

u procesnom smislu. Predmet je s formalne strane konačno riješen, uređena su procesna i druga formalna pitanja koja su u danom trenutku osnovna pitanja upravnog spora.

I upravo se na ovu obvezu suda nadovezuje i novo uređenje vođenja usmene rasprave, koja će u budućnosti imati funkciju najprije upotpuniti činjenično stanje te razjasniti sve dvojbe u svezi s njim, ali i omogućiti strankama u sporu izjasniti se o činjenicama utvrđenima u sporu.²⁵ Smatra se da novine idu iznimno u prilog zaštite prava stranaka jer bi, ubuduće, upravni sudovi svojim odlukama trebali rješavati upravnu stvar.

Ovdje je bitno naglasiti da nova struktura upravnog sudstva pretpostavlja: upravne sudove²⁶ i Visoki upravni sud (Zagreb).²⁷ S tim u vezi, potrebno je spomenuti i izmjene Zakona o sudovima,²⁸ koje također predmnijevaju dvostupnjevanje upravnog sudovanja. Nužno je spomenuti i Zakon o područjima i sjedištima sudova, kojim je u članku 6. određeno da su sjedišta upravnih sudova s određenim područjima nadležnosti u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku.²⁹

Zakon o upravnim sporovima iz 2010. proširuje predmet upravnog spora. Naime, što kod reforme procesnog djelovanja, valja istaknuti da je ona postavljena vrlo široko. Predmet upravnog spora proširen je s ocjene zakonitosti pojedinačne odluke i na ocjenu zakonitosti postupanja javnopravnih tijela. Tako je predmet upravnog spora ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi i pravnom interesu stranke. Predmet upravnog spora trebao bi biti i ocjena zakonitosti postupanja javnopravnih tijela kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojega nije dopušteno izjaviti redovni pravni lijek. Zakon o upravnim sporovima iz 2010. predviđa i mogućnost vođenja upravnog spora o ocjeni zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela da u zakonom propisanom roku odluči o zahtjevu ili redovitom pravnom lijeku stranke. Zanimljivo je proširenje i na ocjenu zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog

25 Đerđa, Dario, Pičuljan, Zoran, *Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima*, u objavi str. 23.

26 Upravni sud odlučuje u vijeću od tri suca. Izuzetak od tog pravila propisuje članak 14. stavak 2. novog Zakona o upravnim sporovima u kojem stoji da u upravnom sudu sudac pojedinac odlučuje:

1. o tužbama protiv pojedinačne odluke javnopravnog tijela donesene neposredno rješavanjem u upravnom postupku, osim kad je upravna stvar zbog javnog interesa neposredno riješena jer je to bilo nužno za poduzimanje hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti;
2. o tužbama u predmetima koji se rješavaju na temelju pravomoćne presude donesene u ogleđnom sporu;
3. o tužbama protiv postupanja ili zbog propuštanja postupanja javnopravnog tijela.

27 Visoki upravni sud odlučuje u vijeću od tri suca. Odstupanje od pravila da Visoki upravni sud odlučuje u vijeću od tri suca predviđa se kada odlučuje o zakonitosti općih akata. Tada odlučuje u vijeću od pet sudaca.

28 Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 153/09. čl. 14. a: „Upravni sudovi ustanovljavaju se za područje jedne ili više županija. Visoki upravni sud Republike Hrvatske ustanovljava se za područje Republike Hrvatske.“

29 Narodne novine, br. 144/2010.

ugovora. Osobito je važno širenje predmeta upravnog spora usmjereno i na ocjenu zakonitosti općih akata koji se nalaze izvan jurisdikcije Ustavnog suda Republike Hrvatske.³⁰

Iste omogućuju usklađenje hrvatskoga sustava upravnog sudovanja s europskim standardima. Spomenutim je izvršena reforma upravnog spora.

Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. izričito je propisano da sud ima pravo, ali i obvezu sam riješiti upravnu stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili kada je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni. Iz navedenoga je razvidno da zakon u prvi plan stavlja donošenje reformacijskih umjesto isključivo kasacijskih odluka. S obzirom na pravilo da će sud sam riješiti stvar, navedeno će znatno ubrzati postupak donošenja odluka u razumnom roku,³¹ te se to može smatrati jednom od najznačajnijih novina u što bržem ostvarivanju prava stranke u upravnim stvarima. Upravni sud slobodno cijeni i odlučuje, ovisno o prirodi stvari, hoće li u upravnom sporu ići na utvrđivanje potrebnih činjenica za rješavanje upravnog spora.

30 Zanimljivo je i da Zakon o sudovima određuje predmet upravnog spora kroz nadležnost upravnih sudova i Visokog upravnog suda u upravnom sporu. Tako članak 20.a Zakona o sudovima propisuje da upravni sudovi odlučuju: o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela, o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora, te u drugim zakonom propisanim slučajevima. Na tom tragu članak 23.a istoga Zakona određuje da Visoki upravni sud Republike Hrvatske odlučuje: o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja protiv kojih je dopuštena žalba; o zakonitosti općih akata; o sukobu nadležnosti između upravnih sudova i u drugim zakonom propisanim slučajevima.

31 U francuskom upravnom pravu rok za tužbu pred sudom je dva mjeseca nakon prethodnog akta. Međutim, za razliku od tužbe za pokretanje spora pune jurisdikcije, gdje često i nema rokova (ili mogu biti različiti), u slučajevima podnošenja tužbe zbog prekoračenja ovlasti, nakon implicitne odluke kojom se tužba odbija, slijedi rok od dva mjeseca kako bi se što prije došlo do konačne odluke. Rok teče od dana dostave zainteresiranom (ako je riječ o pojedinačnoj odluci), ili od dana objave, ako je napadnut opći akt. Ali i ukoliko se propusti rok, tužitelj može i dalje isticati nezakonitost akta, tako što će pokrenuti spor protiv nekog akta koji se zasniva na prvobitnom (ukoliko on ima uredbodavni karakter) ili u postupku traženja naknade štete. Između ostalog, ne postoji nikakvi rok u pogledu akta koji se smatra „nepostojećim“. U slučaju tužbe protiv odluke o „šutnji“, tužba za poništenje se podnosi u roku od dva mjeseca računajući poslije isteka četiri mjeseca (ili danas dva mjeseca) od podnošenja zahtjeva. Ako se za vrijeme ova dva mjeseca donese izričita odluka o odbijanju, otvara se novi rok od dva mjeseca. Isto tako, subjektivizacija je razlog što je žalbeni rok u osnovi duži nego u postupku zbog prekoračenja ovlasti, posebno ako postoji novčani iznos jer je u tom slučaju granica četverogodišnja zastara, što je bitno duže od dva mjeseca koliki je rok za prekoračenje ovlasti. Isto tako, dok u postupku zbog prekoračenja ovlasti žalbeni rok može teći od implicitnog donošenja odluke uprave, u sporu pune jurisdikcije zbog subjektivizacije i diferencijacije pravnih veza rok počinje teći tek od eksplicitnog donošenja odluke. Premda zainteresirana stranka ima puno pravo pokrenuti postupak pred sucem od trenutka kada se donosi implicitna odluka, to je za nju samo mogućnost, jer u slučaju da ne reagira na implicitnu odluku, ne izlaže se mogućnosti gubitka prava. S druge strane, u sporovima pune jurisdikcije gdje dominiraju objektivna razmatranja, postupak se razlikuje od prethodno opisanog. U takvom postupku stranka koja dobije spor, ne može se odreći potraživanja. Slično tomu, rok je jednako kratak kao i u postupku zbog prekoračenja ovlasti, ponekad i kraći.

Dalloz Professionnels, *Pratique du contentieux administrative – Le jugement*, Dalloz, Paris, 2001., str. 1112.

U takvim sporovima u prvom je redu prisutna zaštita zakonitosti kao objektivnog načela, a tek nakon toga zaštita subjektivnih prava procesnog karaktera i posredna zaštita subjektivnih prava u materijalnom smislu.

Prvostupanjski upravni spor u pravilu se pokreće tužbom. Jedina iznimka od pravila kada se prvostupanjski upravni spor ne pokreće tužbom jest slučaj kada se zahtijeva ocjena zakonitosti općih akata. Tada se postupak pokreće zahtjevom za ocjenu zakonitosti općeg akta. Kako bi odredili prirodu parnice, važno je poznavati izbor tužitelja. Naime, sudac procjenjuje prirodu tužbe uzimajući u obzir obrazloženi tužbeni zahtjev tužbe, kao i prirodu iznesenih dokaza. Prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010. mogu se podnijeti četiri vrste tužbe.³² Detaljnim određivanjem što se tužbom može zahtijevati, olakšana je sudska zaštita i ubrzan je postupak. Jasnim propisivanjem tužbenih zahtjeva u upravnom sporu strankama se omogućuje podnošenje urednih tužbi koje će ubrzati pružanje upravnosudske zaštite. Manje će se vremena gubiti na otklanjanje nedostataka u tužbi, koji često sprječavaju rad suda. Sve buduće dvojbe oko toga treba li konkretni spor rješavati kao spor o zakonitosti ili spor pune jurisdikcije, trebao bi riješiti sadržaj tužbe, koji će na taj način usmjeriti i djelovanje upravnih sudova. Povrijeđenoj stranci se ovdje ostavlja na volju da izabere pravni put.³³

32 Prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010. tužbom se može zahtijevati poništenje ili oglašavanje ništavim pojedinačne odluke, donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku, postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obvezan izvršiti te oglašavanje ništavim upravnog ugovora, odnosno izvršavanje obveze iz upravnog ugovora.

33 J. M. Auby i R. Drago – izvršili su detaljnu klasifikaciju upravnih sporova na temelju zahtjeva koji se postavlja pred sud. To su: spor o zakonitosti (*le contentieux de la légalité*) i spor o pravima (*le contentieux des droits*). Prvi je objektivni, a drugi je subjektivni upravni spor. U sporu o zakonitosti pred sud se postavlja pitanje suglasnosti nekog akta uprave s pravnim pravilima, zatim da utvrdi smisao i važenje nekog akta. U ovom sporu ovlaštenja suda mogu biti ograničena samo na deklaraciju o zakonitosti nekog upravnog akta, njegovog smisla ili domašaja.

U sporu o zakonitosti sud je ovlašten poništiti akt uprave (*de prononcer l'annulation de l'acte administratif*) ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom. Ovdje je riječ o sporu o poništenju, koji se primjenjuje prvenstveno povodom tužbe zbog prekoračenja ovlasti. U spor o zakonitosti spada i represivni spor. U okviru grupe upravnog spora o zakonitosti, a na prednjim osnovama Auby i Drago razlikuju četiri podgrupe upravnih sporova: 1. Spor deklaracije – *Le contentieux de la déclaration*; 2. Spor o poništenju, po tužbi zbog prekoračenja ovlasti – *Le contentieux de l'annulation*; 3. Spor o zakonitosti s elementima punog sudovanja – *Le contentieux de la légalité comportant des éléments de pleine juridiction* i 4. Represivni spor – *Le contentieux de la répression*, u kome sud treba utvrditi jesu li materijalni akti učinjeni od pojedinca (ili od javnih osoba) suprotni pravnim pravilima, te izricati sankciju protiv ovih pojedinaca. Drugu osnovnu grupu čini spor o pravima (*Le contentieux des droits*). U ovom sporu sud je pozvan utvrditi postojanje, sadržaj i efekte subjektivnih prava (što ih pojedinci ili čak pravne osobe javnog prava ističu protiv neke pravne osobe javnog prava). Ovaj spor obuhvaća prvenstveno subjektivne sporove, spor pune jurisdikcije, zatim spor o zakonitosti s elementima pune jurisdikcije. U ovim sporovima sud najčešće koristi punu jurisdikciju u smislu definiranom još od Laferrièrea: „...odnosno upravni sud presuđuje između uprave i protiv stranke, kao redovni sud između dvije parnične stranke. Mijenja rješenje uprave kada je nezakonito, on zamjenjuje svojom odlukom akt uprave, utvrđuje potraživanja (obligacije) i izriče novčane naknade“.

Tijekom prvostupanjskog upravnog spora, upravni sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice, a pri donošenju odluke uzima u obzir i činjenice utvrđene u upravnom postupku (kojima nije vezan), kao i činjenice koje je sam utvrdio. Međutim, kao razlog za podnošenje žalbe može poslužiti samo nedostatak u utvrđenju činjeničnoga stanja do kojega je došlo u postupku pred upravnim sudom, a ne i činjeničnoga stanja utvrđenog u upravnom postupku.

Kako bi se u što kraćem roku mogla riješiti upravna stvar, zakon je propisao neke obveze za stranke u upravnom sporu. Tako je zakon propisao da su stranke, u tužbi i odgovoru na tužbu, dužne iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, predložiti dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje te se izjasniti o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka.³⁴ Ipak, najveći teret dokazivanja pada na tužitelja, jer on aktivira sud i mora dokazati svoja prava.

U skladu s navedenim uloga odvjetnika u upravnom sporu će postati izuzetno važna, a zakonski nepredviđeno postojanje obveze posredovanja odvjetnika u različitim predmetima nije nužno dobro rješenje za stranke u postupku, koja se nalazi u zamci izuzetno tehnički zahtjevnog prava i složene pravne procedure.³⁵

Sud može od stranke zatražiti izjašnjenje o određenim pitanjima koja se odnose na činjenice te predlaganje dokaza koji podupiru njezine tvrdnje. U tu svrhu sud može odrediti primjereni rok. Sud može od stranke zatražiti da u primjerenom roku dopuni i obrazloži svoje podneske, dostavi isprave i druge dokaze koji se mogu koristiti u sporu. Ako stranka u određenom roku ne dostavi sudu tražena dokazna sredstva, sud ih može pribaviti prema pravilima kojima je uređeno pribavljanje dokaza u parničnom postupku.³⁶

J. M. Auby et R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, Tom. 2, LGDJ, Paris, 1975., str. 368
Laferrière, Edouard, op. cit., str. 54.

34 Zakon o upravnim sporovima iz 2010., čl. 6.

35 Francuska pravna teorija i praksa poznaje pojam „SURADNICI PRAVOSUĐA“ (fra. *Les auxiliaires de la justice*). Pri definiranju tog pojma pravi razliku između dvije kategorije: odvjetnicima pri Državnom savjetu i onima koje možemo nazvati odvjetnicima općeg pravnog poretka. *Odvjetnici pri Državnom savjetu i Kasacijskom sudu* predstavljaju vrlo staru instituciju koja potječe još iz *Ancien Régime*a, od „odvjetnika pri savjetima“, odnosno kraljevskim savjetima. Ovo tijelo raspolaže monopolom zastupanja pred Državnim savjetom i Kasacijskim sudom, koje osigurava šezdeset odvjetničkih službi koje čine individualni odvjetnici ili od prije nekoliko godina, građanska profesionalna udruženja koja grupiraju dvojicu ili trojicu odvjetnika. Dakle, riječ je o staležu čiji je broj ograničen i čiji članovi imaju položaj službenika u ministarstvu. Oni prate cijelu proceduru. Reforme iz 1953. i 1987. godine smanjile su u praksi značaj ovog monopola, prebacujući određeni broj nadležnosti s Državnog savjeta na sudove pred kojima mogu zastupati i drugi odvjetnici. Pred Državnim savjetom sporovi za koje je ranije bilo obvezno zastupanje odvjetnika, kao što su sporovi za prekoračenje ovlasti ili fiskalni sporovi, to više nisu, jer se oni rješavaju u posljednjem stupnju, gdje je zastupanje obavezno. *Odvjetnici na koje se primjenjuje opći pravni poredak*. Obični odvjetnici koji brane pred redovnim sudovima također mogu istupati i pred upravnim sudovima i žalbenim sudovima gdje se nalaze u konkurenciji s odvjetnicima Državnog savjeta. Određeni broj njih se specijalizirao za upravne sporove.

Turpin, Dominique, *Contentieux administratif*, 3 ed., Hachette Supérieur, Paris, 2005., str. 75.
36 Zakon o upravnim sporovima iz 2010., čl. 7.

U žalbi se ne mogu iznositi nove činjenice, pa Visoki upravni sud odlučuje isključivo na temelju činjenica utvrđenih pred upravnim sudom. U slučaju osnovanosti žalbe Visoki upravni sud će poništiti prvostupanjsku odluku i reformacijskom presudom riješiti stvar. U ovim okvirima nije moguće utvrđivati eventualno postojanje pravno odlučnih činjenica koje stranke nisu iznosile pred prvostupanjskim sudom. Razumljivo, nije uvijek sve strogo određeno. To znači da, zbog zakonodavnih promjena ili promjena sudske prakse, pravni put može biti proširen ili sužen.

U sporu pune jurisdikcije upravni sudac trebao bi donijeti odluku imajući u vidu činjenične i pravne elemente koji postoje na dan njegove odluke. On bi trebao moći uzeti u obzir elemente za koje uprava nije morala znati u vrijeme kada su se dogodile sporne činjenice ili događaji, niti u vrijeme donošenja upravnog rješenja, pa čak niti u vrijeme kada je pred njim pokrenut postupak, nego isključivo u trenutku kada sam donosi odluku. Jer, ako se u upravnom sporu pune jurisdikcije održi ročište i ako se tijekom vijećanja pojave nove činjenice, hoće li sudac prekinuti vijećanje i otvoriti novu istragu? Ukoliko se dogodi da između datuma saslušanja i datuma kada odluka treba biti donesena dođe do promjena koje utječu na utemeljenost te odluke, treba li izmijeniti izreku presude i ponovno pokrenuti dvosmjerni postupak informiranja stranaka? Kako bi se drugačije uzelo u obzir nove činjenice, te kako bi presuda točno odražavala situaciju na dan kada je donesena. Posebno kada se na ovim principima temelji upravni spor pune jurisdikcije. Često se zaustavlja na ovom pravnom aspektu. Naravno, neophodno je ići i dalje i istražiti, iza ovih forma i pravila, kakva je zapravo društvena realnost, ispitujući ono što ponekad nazivamo sociologijom spora ili efikasnost upravnog sudstva. Kada se primjena spora o zakonitosti pokaže nedostatnom (nezadovoljavajućom), moraju se poduzeti sve mjere kako bi se prebrodili ti nedostaci. Upravni sudovi moraju poduzeti sve potrebno kako bi se uspostavilo normalno djelovanje. Kada se upravni sudac nađe pred iznimnom situacijom, trebao bi moći poduzeti odgovarajuće mjere u funkciji načela prema kojem se iznimne okolnosti (situacije) moraju rješavati iznimnim mjerama. On mora posjedovati sredstva da ispuni javnu misiju za koju je zadužen. Upravni spor je promjenjiv u vremenu i prostoru; zbog toga sudac koji ga primjenjuje mora imati smisla za pragmatičnost. Upravni sudac mora uzeti u obzir činjenice, prirodu interesa koji treba zaštititi i usporediti ih s kasatornim ovlaštenjima. Taj postupak nikad ne smije biti apstraktan, već konkretan i pragmatičan. Procedura i formalnost uistinu tvore i, u načelu, su jamstvo dobrom upravnom sudovanju. Ali ono se prepoznaje, prije svega, po tome što osigurava na najcjelovitiji način u pravo vrijeme zadovoljavanje zajedničkih potreba i očuvanje legitimnih interesa. Zbog toga u zapadnim europskim državama sudbena praksa „bježi“ od krutog i uniformiranog ponašanja. Ona se sastoji od samih specifičnih situacija. Moramo biti svjesni toga da zakon ne može sam po sebi stvarati pravo, niti uspostaviti pravednu državu. Tek sudska praksa i jurisdikcija omogućuju pravnoj državi da bude i pravedna država.

Nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske određena je tako da i u velikoj većini slučajeva nije žalbeni sud, već ponajprije sud koji rješava najsloženije upravne stvari i odlučuje o zakonitosti općih akata. Kao „filtr“ za postupanje

Visokog upravnog suda ugrađena je odredba koja dopušta da se žalba može podnijeti ako je u prvostupanjskom sudskom postupku došlo do bitne povrede postupka, pogrešnog utvrđenja činjeničnog stanja ili pogrešne primjene materijalnog prava, ali samo pod uvjetom da je prvostupanjski sud svojom presudom odstupio od upravne odluke i sam riješio upravnu stvar.³⁷ Zbog toga je važno da presude uvijek budu detaljno obrazložene, odnosno da sudac mora izričito objasniti činjenične i pravne razloge koji su ga naveli na određeno rješenje. U skladu s tim odluka upravnog suca mora uvijek biti eksplicitna. Tako, primjerice, sudska praksa francuskoga Državnog savjeta pokazuje da se presuda može poništiti zbog nepostojanja, nedovoljnosti ili kontradiktornosti obrazloženja.

Zakon o upravnim sporovima iz 2010. ne propisuje razloge zbog kojih bi Visoki upravni sud mogao odgoditi izvršenje presude, pa će ovu normu morati precizirati sudska praksa. Izvršenje sudske presude je problem i u komparativnom pravu, pa su različita pravila tražila izlaze rješenja sličnog problema na različite načine.

Neophodno je ovdje naglasiti da je poboljšanje funkcioniranja sudstva jedan od prvenstvenih ciljeva u primjeni spora pune jurisdikcije. U svim liberalnim sustavima se stoga pitanje njihova statusa, to jest njihova nezavisnost, smatra bitnim pitanjem. Glavna teškoća za suce je njihov odnos s druge dvije vlasti, zakonodavnom i izvršnom. I zbog toga se, zacijelo u Europi općenito, mnogo više zanima i strahuje za njihovu nezavisnost nego za njihovu kompetentnost. Zbog toga, kada se radi o profesionalnim sucima, pitanje njihova imenovanja je od prvotnog značenja. Druga teškoća tiče se duljine trajanja njihove funkcije, doživotno ili na određeno vrijeme. Danas se u Europi općenito ustanovljuje da su intelektualni postulati na području pravde posvuda isti, ali da postoji velika različitost između pojedinih nacionalnih sustava.³⁸ I zato je jasno da se samo odgovarajućom reorganizacijom problemi neće riješiti sami po sebi. Za to su nužni pojačani naponi sudaca i svih zaposlenika u pravosuđu i drugim tijelima.

Zakon o upravnim sporovima iz 2010. kao jednu od značajnih konceptualnih izmjena uvodi načelo usmene rasprave. Prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010., sud odlučuje o tužbenom zahtjevu na temelju usmene, neposredne i javne rasprave. Stoga, valja primijetiti da je i u svezi sa zahtjevom javnosti uspostavljena usklađenost sa zahtjevima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih

37 Vidi obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima.

38 Shvatljivo je da se, kada se govori o neovisnosti sudstva, općenito misli na neovisnost u odnosu na političku vlast. Ali, iako je to najizrazniji pojavni oblik problema, on nije i jedini, jer neovisnost suca mora postojati i prema njegovu društvenom okružju i prema bilo kojoj ideologiji, odnosno onoj koju sudac sam prihvaća. To znači da neovisnost suca mora isto tako održavati distancu u odnosu na sebe samog, na svoja uvjerenja, na svoje kulturno nasljeđe. Vidljivo je, dakle, da politička ovisnost nije jedini rizik. Može se reći da se sudac od uprave i od politike razlikuje nadasve po svojoj psihologiji. Naime, neovisni sudac je osoba koja će, poštujući zakon i pravo, uvijek dati prednost svojoj savjesti u odnosu na naredbe. U tom smislu i duhu, svaki sud koji poštuje samog sebe, kao i pravdu dostojnu tog imena, donosi svoje vlastiti odluke, a ne vrši nikakve usluge. Eto zašto ugrožavanje suca predstavlja napad na vladavinu prava. Stoga će građani poštivati državu ukoliko bude poštivana djelatnost suca.

sloboda. Prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010., usmena rasprava je obvezna u prvostupanjskom upravnosudskom postupku i ona je pravilo. Treba odmah reći da sud, iznimno, može presudom riješiti upravni spor bez vođenja rasprave samo u četiri zakonom točno određena slučaja: ako je tuženik priznao tužbeni zahtjev u cijelosti, u predmetu u kojem se rješava temeljem pravomoćne presude donesene u oglednom postupku, ako utvrdi da pojedinačna odluka ili postupanje sadrži nedostatke koje sprječavaju ocjenu njihove zakonitosti ili ako su činjenice neosporne, a stranke izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave. Ako to pak zahtijevaju razlozi zaštite privatnosti, tajnosti podataka i drugi zakonom propisani razlozi, sud će isključiti javnost za cijelu raspravu ili njezin dio. O isključenju javnosti odlučuje se rješenjem. Raspravu vodi predsjednik vijeća ili sudac pojedinac kada se radi o takvim predmetima u kojima odlučuje sudac pojedinac. Predsjednik vijeća ili sudac pojedinac dužan je brinuti se o radu tijela tijekom postupka. Osobi koja sudjeluje u sporu te u podnesku ili na raspravi vrijeđa sud, stranku ili drugog sudionika spora, ometa rad suda ili ne postupa po uputama suda za održavanje reda, sud može izreći opomenu, novčanu kaznu ili udaljenje s rasprave, prema pravilima kojima se uređuje zaštita suda, stranaka i drugih sudionika od uvredljivih podnesaka i održavanje reda na glavnoj raspravi u parničnom postupku.³⁹

Upravni spor pune jurisdikcije obuhvaća veliki broj tematskih područja te je teško vjerovati da će postupak uvijek biti ujednačen.⁴⁰ Sigurno je da postoji samo jedna konstanta, a to je puni opseg ovlasti suca. Bitno je pravilo načelo kontinuiteta jer upravni sudac ima za poziv zadovoljavanje općeg interesa. U tom cilju upravni sudovi posjeduju posebna pravila (prerogative) koja su im dodijeljena zakonom. Provođenje takvih pravila mora biti, ne u funkciji hirova i želja upravnih sudova, usmjereno prema zadovoljavanju objektivne situacije pred kojom se upravni sudovi mogu naći.

Razvidno je da će se tijekom vremenskog razdoblja spor o zakonitosti pojavljivati kao sekundarni ili subsidijarni u odnosu na spor pune jurisdikcije. Svaki spor koji može rezultirati sporom pune jurisdikcije ne može se pozivati samo na

39 „Dakle, kao što se iz dane analize može vidjeti buduće hrvatsko rješenje bit će bliže njemačkom negoli austrijskom shvaćanju nužnosti održavanja usmene rasprave, kakvo je primjerice danas. No, mišljenje o bezuvjetnosti obveznosti provođenja usmene rasprave ipak nisu jedinstvena u hrvatskoj stručnoj javnosti. Tako primjerice, Jurić-Knežević smatra da usmena rasprava u upravnim stvarima ipak ne bi trebala biti obvezna, posebno ako se u obzir uzmu dva stupnja odlučivanja u upravnom i eventualna dva stupnja u sudskom postupku, ističući da ovdje ipak treba naći „pravu mjeru“. Stoga bi, prema njezinom mišljenju, Upravnom sudu trebalo omogućiti da usmenu raspravu provede kada god je to prema ocjeni suda potrebno, ali ga i obvezati da provede uvijek kada to zatraži jedna od stranaka u sporu“.

Vidi: Đerđa, Dario, *Neka rješenja novog uređenja upravnog spora u Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010., str. 65-92.

40 Francusko upravno pravo sadrži vrlo iscrpan popis upravnih sporova pune jurisdikcije. To su primjerice: fiskalni sporovi, izborni sporovi, sporovi o civilnim i vojnim mirovinama, ugovorni sporovi, sporovi u svezi s određenim nekretninama, sporovi u slučaju ruševnih zgrada, sporovi zbog odbijanja priznavanja svojstva izbjeglica, sporovi koji se odnose na nezavisna upravna tijela, itd.

spor o zakonitosti. Uvijek kada tužitelj može dobiti primjerenu zadovoljštinu u okviru postupka koji nije vezan uz spor o zakonitosti, treba odabrati ovaj prvi put, a spor o zakonitosti se tada smatra nedopustivim zbog izuzeća vezana uz postojanje paralelizma dvaju sporova.

Slijedom navedenoga, vidljivo je da će pravosuđe razvijati sudsku praksu u dva smjera. Prvo je ukinulo načelo nedjeljivosti sporova i dopustilo odvajanje određenih dijelova, omogućujući time da se pokreće spor o zakonitosti. Sigurno je da spor o zakonitosti neće biti samo postupak sekundarnog značenja. Isto tako će se produbiti distinkcija između spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije. Nadalje se primjećuje da zakonodavac daje jasnu prednost sporovima pune jurisdikcije. Sam zakonodavac posredno kvalificira propisane tužbe kao "tužbe pune jurisdikcije", te će se shodno tomu određivati sudske ovlasti nadležnih tijela „za provođenje danih sporova pune jurisdikcije“. Takvi postupci i suci zaduženi za njihovo provođenje trebaju jamčiti objektivnu zakonitost glede pitanja zakonitosti. Konačno, spor o zakonitosti nije ni blizu odumiranja, jer se njegova osobitost u odnosu na postupak pune jurisdikcije znatno razlikuje. Ovdje se moraju naglasiti dvije stvari. Prva, između spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije postoje razlike koje za sada nisu premošćene. Naime, uvijek kada će zakonodavac ili regulatorne vlasti uvrstiti spor u kategoriju spora pune jurisdikcije, oni ga neće tretirati samo kao spor pune jurisdikcije, već kao spor objektivne zakonitosti, to jest kao spor o zakonitosti. Nadalje, činjenica da se danas multipliciraju tužbeni zahtjevi zbog objektivnih razloga, vjerojatno je da će poprimati sve oznake spora o zakonitosti opravdavajući time izuzetnu svrsishodnost ovoga spora.

Spor pune jurisdikcije neodvojiv je, odnosno povezan je sa sporom o zakonitosti upravnog akta, na način da ostaje u nadležnosti onih sudova koji rješavaju u sporu o zakonitosti. Međutim, učinak sudske odluke kod spora o zakonitosti je mnogo širi, odnosno djeluje *erga omnes*, za razliku od spora pune jurisdikcije gdje pravni učinak sudske odluke nastaje *inter partes*.

Sva naprijed iznesena stajališta pružaju dovoljnu osnovu za zaključak da će doktrina upravnog prava i dalje razlikovati, u materijalnom smislu, spor pune jurisdikcije od ostalih vrsta upravnog spora po predmetu i sadržaju, odnosno po intenzitetu ovlaštenja suda.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Polazeći od osnovnih teorijskih opredjeljenja upravnog spora pune jurisdikcije u pravu Republike Hrvatske, pokušalo se ukazati na značaj potrebe smjelijeg i češćeg korištenja upravnog spora pune jurisdikcije u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske, određivanje optimalnog okvira korištenja ustanove spora pune jurisdikcije i novih rješenja u zakonodavstvu koja bi potaknula učinkovitije ostvarivanje ciljeva upravnog spora pune jurisdikcije i pridonijela učinkovitoj pravnoj zaštiti. Razlog za to su brže rješavanje sporova, sudska praksa mora započeti s liberalnim tumačenjem tužbe, te prema vlastitoj inicijativi, pretvarati sporove o zakonitosti u sporove pune

jurisdikcije. Sud bi trebao sam utvrđivati činjenično stanje.

I presude Europskog suda za zaštitu ljudskih prava idu u sličnom smjeru. Tako se manifestirao utjecaj (ili pritisak) pravne prakse Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, čiju se težinu tako može procijeniti, o kojoj se zna da privilegira uporabu pune jurisdikcije te da činjenično inzistira na njoj u svim sporovima za koje smatra da spadaju u njegovo područje nadležnosti.

Pri utvrđivanju ukupnoga broja sporova pune jurisdikcije uvijek se radi o tomu kojem će se sporu dati veće značenje (sporu o zakonitosti ili sporu pune jurisdikcije) i koji će od njih biti ishodišna točka pojedinoga pravnog poretka.

Sadašnje poteškoće u hrvatskom upravnom pravu tiču se, u velikoj mjeri, problema definiranja polja primjene; to su problemi granica i graničnih slučajeva koji još nisu u potpunosti izvršeni. Razumljivo je da nije uvijek sve strogo određeno. To znači da, zbog zakonodavnih promjena ili promjena sudske prakse, pravni put spora pune jurisdikcije može biti proširen ili sužen. Sudska će praksa morati ispuniti praznine koje postoje u zakonu. Trebat će pronaći rješenje za ono što je ostalo nejasno te otkloniti proturječnosti koje su izmakle zakonodavcu, a koje sprječavaju pravilnu primjenu zakona. Ona će morati odgovoriti na nove situacije i nastojati ih svesti na postojeće, prilagođavajući zakon evoluciji društva i osuvremenjavajući rješenja koja ona izvodi iz zastarjelih tekstova. Očito je, dakle, u kojoj mjeri upravni suci igraju upravo nezamjenjivu ulogu u uspostavljanju i održavanju teško ostvarive ravnoteže između općeg interesa i slobode pojedinca, između interesa države i prava osoba. Uloga sudske prakse je posebno važna u današnje vrijeme i to kada je samo pravo u postupku promjene i kada se suci kao skupina mijenjaju.

U Francuskoj se u tisućama broje presude donesene u upravnom sporu pune jurisdikcije kojima je razlog „stavljanje“ stranke u što povoljniji položaj. U hrvatskim uvjetima to nije slučaj. Sud je preopterećen, postoji strah od prevaljivanja poslova uprave na sud putem spora pune jurisdikcije, kao i strah da bi uprava prepuštala sudu da rješava umjesto nje složene predmete. Svakako je uzrok i shvaćanje da je upravni spor u pravilu samo spor o zakonitosti. To shvaćanje je naslijeđeno iz prošlosti kada je upravni spor to i bio. Spor pune jurisdikcije je kao pravno sredstvo zasnovan na općoj klauzuli u neposrednoj prošlosti, pa je i to činjenica koja je utjecala na oblikovanje pravne svijesti. Kao mjerilo u ovom razmatranju trebalo bi uzeti i efekt ovlaštenja koje je sud koristio u rješavanju pojedinačnih upravnih sporova, jer razlikovanje spora pune jurisdikcije od spora o zakonitosti po predmetu spora nije dovoljno pouzdan kriterij. Naime, i jedan i drugi spor su dosta često u određenoj mjeri sporovi o zakonitosti i sporovi za zaštitu subjektivnih prava.

Građani znaju da sud „ne prakticira“ da presudom prizna neko pravo, već se zadržava na poništavanju upravnog akta, pa to traže i od suda. Sud se uglavnom tako i ponaša. Premda tužbeni zahtjev usmjeren na meritorno rješenje presudom same upravne stvari nema za posljedicu procesnu obvezu suda da tužbu raspravi u sporu pune jurisdikcije, takav zahtjev ipak ima izvjesnih pozitivnih utjecaja u smislu šireg primjenjivanja spora pune jurisdikcije. Takav zahtjev skreće pažnju suda i na takvu mogućnost i izvodi ga iz inercije po kojoj je svaki upravni spor zapravo spor o

poništenju upravnog akta. Objava sudske presude u kojoj se upravni spor okončava kao spor pune jurisdikcije, poticala bi građane da postavljaju više zahtjeva i budu uporniji. Upravni sud nije iskoristio sve ponuđene šanse da riješi stvar u meritumu i da presuda u svemu zamijeni upravni akt.

U takvim sporovima u prvom redu je prisutna zaštita zakonitosti kao objektivnog načela, a tek nakon toga eventualno zaštita subjektivnih prava procesnog karaktera i posredna zaštita subjektivnih prava u materijalnom smislu. Nedvojbeno je da se tužbe trebaju razlikovati po prirodi parnice, prirodi predmeta spora, karakteru parnice, zahtjevu postavljenom sudu, u sadržaju sudske odluke donesene na temelju tužbe, pravnoj snazi sudskih odluka, u značajnoj razlici u širini ovlasti suca (sudac je u području spora o zakonitosti liberalniji u pokretanju spora nego kod pune jurisdikcije, kao i u proceduri). Istina, ta razlika može biti veća ili manja, ovisno od pravne regulative (naravno da se razlike u proceduri s vremenom smanjuju). To znači da, zbog zakonodavnih promjena ili promjena sudske prakse, pravni put spora o zakonitosti može biti proširen ili sužen. Iz tih promjena ne treba zaključivati radi li se o nazadovanju ili napredovanju spora o zakonitosti. Upravni spor pune jurisdikcije pokazuje se kao sastavljeni spor, za razliku od spora o zakonitosti.

Osnovna svrha upravnog spora pune jurisdikcije je zaštita subjektivnih prava, pri čemu je zaštita objektivnih prava, tj. načela zakonitosti manje vidljiva.

Pravo pristupa sudu ima svoje puno značenje samo ako sud ima ovlasti pune jurisdikcije da odlučuje o slučaju koji mu je podnesen. To znači da sud mora imati nadležnost presuđenja o činjenicama i o pravu kao osnovama svoje odluke.

Rezultati ostvareni u praksi tek trebaju odgovoriti na pitanje koliko je ovaj institut učinkovit u ostvarivanju postavljenih ciljeva te hoće li, afirmacijom u sudskoj praksi, pronaći svoje pravno mjesto i ulogu u pravnom poretku Republike Hrvatske. Autoritet Upravnog suda mora biti jamstvo stranci da se o njezinim pravima i dužnostima odlučivalo na najkvalitetniji način. Stoga se ističe kako je ulaženje u upravni spor pune jurisdikcije u skladu s institutom zaštite prava građana.

Summary

THE DISPUTE OF FULL JURISDICTION ACCORDING TO THE 2010 ADMINISTRATIVE DISPUTE ACT

The aim of this article is to make a contribution to scientific elaboration of a complex issue concerning the administrative dispute of full jurisdiction. Having this in mind, the author presents a historical development of this institute. She gives an effort to determine socio-political conditions and causes which led to implementation of the administrative dispute of full jurisdiction as well as its character and purpose. The article also deals with issues which are likely to arise during the implementation of this legal means. Certain issues in court practice have been generalised and used as a basis to make positive theoretical conclusions. A special attention has been given to the administrative dispute of full jurisdiction in French law due to the fact that the administrative dispute of full jurisdiction has been a part of French legal system for centuries. The expression "administrative dispute of full jurisdiction" has originated from France. Therefore, it can be concluded that it was the French law which developed the administrative dispute of full jurisdiction in continental legal area.

In legal terms, „a full jurisdiction“ and „a full dispute“ have to be used as synonyms due to the fact that both legal institutes imply that a dispute is conducted by a judge who acts in his full judicial capacity having at disposal all legal means which are frequently used by judges. This is a controversial dispute with broad judicial powers and highly diverse procedural regimes. Disputed matters and questions filed to the court are heterogeneous. Due to numerous and diverse legal matters dealt with in the dispute of full jurisdiction, issues which could arise during the dispute are complex. Therefore, the aforementioned diversity prevents the author from making a detailed list of different types of administrative disputes of full jurisdiction.

Key words: *administrative dispute of full jurisdiction, 2010 Administrative Dispute Act.*

Zusammenfassung

STREITIGKEITEN VOLLER GERICHTSBARKEIT NACH DEM NEUEN GESETZ ÜBER VERWALTUNGSSTREITIGKEITEN AUS DEM JAHR 2010

Diese Arbeit versucht zu einer wissenschaftlichen Ausarbeitung der komplexen Verwaltungsstreitigkeit voller Gerichtsbarkeit beizubringen. Zu diesem Zweck wird auf die historische Entwicklung der Verwaltungsstreitigkeit hingewiesen. Ferner werden gesellschaftlich-politische Bedingungen und Gründe für die Einführung

der Verwaltungsstreitigkeit voller Gerichtsbarkeit angegeben und der Charakter und Zweck dieses Instituts festgestellt. Am Beispiel der Rechtsprechung deutet die Autorin auf einige Problemen bei der Anwendung dieses Instituts hin und zieht theoretische Zusammenschlüsse. Insbesondere wird auf die Verwaltungsstreitigkeit voller Gerichtsbarkeit im französischen Recht, in welchem dieses Institut schon seit Jahrhunderten angewendet wird, aufmerksam gemacht. Selbst der Ausdruck „Verwaltungsstreitigkeit voller Gerichtsbarkeit“ kommt aus Frankreich. Insofern kann angenommen werden, dass dieses Institut im kontinentalen Recht von Frankreich entwickelt worden ist.

Ausdrücke „volle Gerichtsbarkeit“ und „volle Streitigkeit“ sind Synonyme, denn in beiden Fällen wird die Streitigkeit vom Richter, der seine richterliche Funktion im Ganzen ausübt und dabei alle richterlichen Mittel zur Verfügung hat, geführt. Diese Streitigkeit ist widerspruchsvoll; einerseits bestehen große Gerichtsbefugnisse, andererseits unterschiedliche Verfahrensrechtliche Regelungen, wie auch Themen und Fragen, welche dem Gericht vorgelegt werden können. Aus diesem Grunde ist eine umfassende Liste dieser Streitigkeitsart nicht möglich.

Schlüsselwörter: *Verwaltungsstreitigkeit voller Gerichtsbarkeit, neues Gesetz über Verwaltungsstreitigkeiten aus dem Jahr 2010.*

Riassunto

IL PROCESSO DI GIURISDIZIONE PIENA SECONDO LA NUOVA LEGGE SUI PROCESSI AMMINISTRATIVI DEL 2010

Lo scopo di questo contributo è di dare un apporto all'indagine scientifica riguardante la complessa problematica del processo di giurisdizione piena. Lungo il percorso s'è posta in rilievo l'evoluzione storica del processo amministrativo di piena giurisdizione; s'è cercato, poi, di individuare le condizioni socio-politiche e le ragioni che hanno portato all'introduzione del processo amministrativo di piena giurisdizione, evidenziando il carattere e lo scopo di questo istituto. Ancora, s'è cercato di porre attenzione ai problemi che potrebbero sorgere nell'applicazione di questo strumento giuridico, osservando all'uopo alcune esperienze giurisprudenziali, che stanno a fondamento di determinate posizioni teoriche. Particolare attenzione è dedicata al processo amministrativo di piena giurisdizione nel diritto francese, posto che si tratta di un paese dove il processo amministrativo di piena giurisdizione trova cittadinanza da diversi secoli. Del resto, il termine "processo amministrativo di piena giurisdizione" ha trovato la propria fortuna proprio in Francia. Si può senza dubbio affermare che lo sviluppo del processo amministrativo di piena giurisdizione in ambito continentale sia partito proprio dalla Francia.

Le espressioni „giurisdizione piena“ e „processo pieno“ vanno adoperate in qualità di sinonimi, poiché entrambi sottintendono che il processo sia condotto

dal giudice che agisce nella completezza della sua funzione giudiziale, avendo a disposizione tutti i mezzi che solitamente i giudici adoperano. Trattasi di un processo discordante, il quale vede, da un lato, vasti poteri del giudice e, dall'altro, meccanismi procedurali molto vari; si occupa di questioni complesse, come articolate sono le domande rivolte al tribunale. La complessità delle questioni che possono emergere nel corso del processo di piena giurisdizione rappresenta la conseguenza della loro molteplicità ed eterogeneità. La varietà del settore del processo di piena giurisdizione non consente di offrire un esaustivo elenco dei singoli tipi di processo.

Parole chiave: *processo amministrativo di piena giurisdizione, nuova legge sui processi amministrativi del 2010.*